

民国初期各大盐区改革绩效分析

刘经华

(厦门大学经济系 361005)

内容提要: 为全面完整地评价 1913—1918 年盐务改革, 必须具体考察全国 12 个主要盐区是如何推行改革, 税盐产量的统计数据应作为考量改革绩效的首要指标。盐务管理的复杂性, 决定了一个盐区实施的政策未必能在另一个盐区得以推行。各盐区改革在扩大政府权力, 加强集中管理方面大体上做到了全国一致, 税盐数量基本上保持增长的趋势; 而在收缩政府权力, 开放市场方面, 各地的情形差别很大。

关键词: 盐产区 盐务改革 恩 税盐产量

关于民国初期 1913—1918 年盐务改革总体概况, 学术界已有专文论及^①。但是该时期各个盐区改革的基本情况, 尚缺乏全面深入的研究。本文拟考察全国 12 个主要盐区, 继续探讨民初盐务改革, 并对其改革绩效作出评价。

作为一个比较标准, 笔者选取 12 个盐区税盐产量的统计数据作为考量改革绩效的首要指标。原因在于该指标不受通货膨胀或税率变动的影响, 而且税盐量的统计还反映两个不同的因素: 一是稽核机构对盐贸易的控制程度, 二是贸易本身的状况。在某一特定地区, 税盐量的增加可能是由于控制加强了, 也可能是由于贸易量变大了。比如在淮南、东三省和两浙盐区。此外, 由于 1913—1918 年盐务改革实际上是在盐务稽核总所洋会办丁恩爵士 (Sir. Richard M. Dene) 主持下进行的, 丁恩于 1918 年 11 月退休返回英国, 盐务改革政策有些是在他走之后开始显示作用的。考虑到改革的持续效应, 所以统计数据扩展到了 20 年代前几年, 涵盖了稽核所运营后的 10 年。

在分析各盐区间差别时, 本文采用了外国学者阿谢德 (S. A. M. Adshead) 所说明的中国盐贸易地理概要^②, 将全国盐区分为三大块: 沿扬子江的东西主线 (包括淮南和四川); 从东北经北京到广东的南北次线 (包括奉天、长芦、广东); 主次线之间的东部象限 (包括山东、淮北、两浙、福建) 和西部象限 (包括河东、西北和云南)。按照这样的划分, 盐务改革在南北线上的影响最大, 其次是东部象限, 沿东西主线也有所影响, 而偏远西部条件落后, 改革推行相当困难。

① 参见王仲:《袁世凯统治时期的盐务和“盐务改革”》,《近代史研究》1987 年第 4 期; 陈争平:《民国初年的盐务改革》,《中国经济史研究》(增刊) 1994 年 10 月; 刘经华:《民初盐务改革与近代化问题论析》,《江汉论坛》1996 年第 4 期; 李涵、刘经华:《缪秋杰与民国盐务》第 1 章, 中国科技出版社 1990 年版; 丁长清主编:《民国盐务史稿》人民出版社 1990 年版等。

② 参见 S. A. M. Adshead: *The Modernization of the Chinese Salt Administration, 1900—1920*; Harvard University Press Cambridge, Massachusetts 1970, pp. 15—18.

一、淮南和四川

按照税收收入和交易量计算,淮南和四川这两个盐区对全国都很重要,传统盐务机构很复杂,但盐务改革对这两个地区的影响却截然不同。

在淮南,扬子四岸专商运销制度并未受到干预,改革集中在加强对税区的控制。首先,加强了这个地区的贸易主干线,即从扬州到安徽、江西、湖南等上游港口的控制。1914年在十二圩设立稽核支所,修建盐坨,控制了盐从场商输入到运商的全过程。其次,在扬州的即付税额与上游港口相反,被大幅度提高。1913年运向湖北的盐在扬州或十二圩,1引不到2元,到达汉口时就超过18元,水程较长便于逃税,所以在1914年3月改变旧制,凡运销扬子四岸盐斤,在十二圩起运之前一律在扬州征收统一场税,每担1.5元,其余岸税即到上游港口缴税每担3元^①。这个举措不受盐商欢迎,因为大量预支增加了贸易所需的资本,他们在1914年10月到1915年1月间组织罢工来反对,但最终在政府的命令下不得不让步。第三是上游四岸的控制进一步加强了。淮南盐税大部分来自于此。1914年4月在汉口建立了总稽核处,专门负责稽核鄂湘西皖四岸各榷运局,及沙市运销局盐款盐斤,监督盐从运商经由盐行到当地经销商的全过程,审查交易以确保盐交易量与在十二圩发出时一致。后来稽核总处裁撤,又在汉口、长沙、南昌和芜湖各自设立稽核处^②。

除了对淮南长途水程加强管理外,盐务稽核所还成功地改善了食岸的税收。淮南食岸包括南京、扬州及大运河沿线的城市,是当时相当富裕的地区,但在旧体系下是典型的低税区域,靠近产盐区,通过复杂的短途水运网络供应。在上报关税时,税盐量的份额只有38.136万担,而实际消费却接近100万担。由于在十二圩设立了稽核支所,食岸的税盐量从1916年的95.7208万担稳定增加到1922年的149.0976万担^③。表1可反映改革的局部性效果。

从上述可见,淮南税盐数量的增加是由于对食岸控制管理的合理化,而不是上游四岸交易量的增长。由于保留四岸专商垄断框架,使得改革十二圩放运上游港口的盐量无法扩大。

而在四川,情况正好相反。这里的盐务制度机构改革最深刻,尤其是将该盐区分川南、川北两个稽查区。1914年7月,四川盐务稽核分所在泸州成立。次年9月,增设川北盐务稽核分所于绵阳,后迁往三台,并于五通桥设立稽核支所。原四川分所亦迁往自流井,更名为川南盐务稽核分所。丁恩依靠稽核组织系统监督四川盐区的主要贸易方式——水运贸易,还选择在自流井、键为、乐山等地建立盐库用于直接存放引盐。到1917年,随着长江上游云阳、大宁设立指定稽查员,整个川南的引盐的产出和稽征都纳入到官方有效的控制之中。同期,丁恩还通过商业组织的改革积极推动盐的贸易,力图保存辛亥革命时邓孝可推行的自由贸易政策,与四川盐运使晏安澜的公司垄断进行斗争,直到1916年9月18家运盐公司特权全部被取消^④。

① 缪秋杰:《近四十年代中国盐政之变迁》第229—230页,载《缪秋杰与民国盐务》附录三。

② 曾仰丰:《中国盐政史》,商务印书馆1936年版,第134—135页。

③ Reports by the District, *Inspectors Auditors and Collectors on the Reorganisation of the Salt Revenue Administration in China* 1913—1917, p. 130; 1922 p. 16

④ 《1914年11月17日丁会办致张总办函》;《1916年11月10日丁会办致李总办函》,载《中国近代盐务史资料选辑》第1卷(以下简称《选辑》(1)),南开大学出版社1985年版,第260—262页。

对陆运的票盐贸易，丁恩采取了不同的政策，保存了晏安澜垄断框架的一部分，支持公垣^①的建立和整顿，到 1915 年票盐贸易被完全解除了；1917 年丁恩还批准建立官垣，连锁经营，与大盐商的公垣形成竞争，进而促进了票盐贸易的发展。

表 1 淮南、四川盐区 1914—1925 年税盐数量统计 单位：千担

年份	淮南	四川
1914	—	3 502 081
1915	4 377. 198	5 361. 131
1916	4 630. 798	6 388. 885
1917	3 603. 331	6 101. 916
1918	4 604. 896	6 132. 219
1919	4 921. 247	6 105. 723
1920	4 319. 602	6 391. 262
1921	5 068. 645	6 058. 832
1922	4 898. 558	6 423. 239
1923	4 521. 127	6 133. 912
1924	4 432. 233	6 541. 555
1925	5 161. 809	5 453. 602

资料来源：转引自 S. A. M. Adshead, *the Modernization of the Chinese Salt Administration*; p. 122. 另据《中国盐政实录》第 4 辑(上册)所提供的资料。

二、东三省、长芦和广东

在从北至南的三个盐区中，改革在东三省的影响最小。由于铁路的建设和符拉迪沃斯托克(海参崴)的港口设施，东北地区的盐运在 1911 年前就已经结束了用大车运盐的历史，沿中东铁路的火车运输和沿黑龙江的汽船运输，造成吉林、黑龙江两省全部实行官运，而奉天则实行自由贸易。奉天盐运使也计划把官运延伸到奉天，但丁恩决定维持原状。对于吉林、黑龙江的官运，他并未一概反对，只是在 1915 年初将两省的榷运局合并成吉黑榷运局，总部在长春，并加强管理以提高垄断的效率。由于 1915 年盐务署提高地方税率，丁恩虽然反对，但未成功，因而在改革初期出现税盐量急剧下降的情况，后因调整政策以及吉黑榷运局运作效率的提高，垄断使得盐产量迅速增长。具体情况参见表 2。

除了自由贸易这一问题，长芦是所有盐区中管理最好的，与丁恩规划蓝图最为接近，并且盐产量和盐税收入都增长。1911 年，从全国来看，长芦的盐产量排第三，税收排第四，但到 1919 年，长芦在两个方面都上升到第二位，产盐方面超过淮南，税收方面超过四川^②。

① 所谓公垣办法是指在产盐区设立公垣，灶户所产盐斤只准售与公垣，商贩则准向垣商购买盐斤，不准商贩与灶户直接接触。垣商代政府收受盐税，其售盐价格由官方规定，各垣商须缴纳保证金。这一办法是政府将垄断权授予垣商而换取税收收入。参见《1919 年 11 月 28 日甘会办致李总办函—关于川省公垣问题事》，载《选辑》(1)，第 267—270 页。

② 据《中国盐政实录》第 4 辑(上册)有关资料统计。

表 2 东三省、长芦和广东盐区 1914—1925 年税盐数量统计 单位: 千担

年份	东三省	长芦	广东
1914	4 206. 391	5 794. 605	2 606. 796
1915	2 494. 037	5 152. 560	2 179. 872
1916	2 527. 966	4 551. 384	2 018. 502
1917	3 290. 698	4 092. 964	4 516. 809
1918	3 237. 156	5 466. 272	4 048. 331
1919	4 544. 649	5 287. 468	3 398. 018
1920	3 404. 718	4 743. 141	3 315. 937
1921	4 381. 137	5 005. 172	4 362. 020
1922	4 551. 115	5 133. 076	4 496. 084
1923	4 162. 149	5 621. 652	—
1924	4 738. 191	4 577. 270	2 072. 487
1925	4 477. 705	4 741. 111	

资料来源: 转引自 *The Modernization of Chinse Salt Administration*; p. 128 另同期东三省、长芦和广东盐区的销盐数量统计可参考《中国盐政实录》第 4 辑(上册)所提供的资料。

依丁恩建议, 在汉沽、塘沽和邓沽建盐坨 4 座, 从 1913 年动工至 1918 年先后完成, 仓储能力超过 1 500 万担。盐坨的建成, 便于控制天津周围盐产地的制盐生产, 这是整理场产的效果。加之, 利用盐区与新铁路网联系密切的优势, 长芦盐卤在京奉线上和奉天盐卤竞争; 芦盐在正太线上排斥山西北部土盐; 在山东, 盐商们通过威胁要沿着津浦线购入更便宜的芦盐, 来迫使地方产盐者降低盐价; 河东盐区也受到了京汉线和陇海线的冲击。在 1918 年, 淮北稽核员不得不承认河南西南部淮北盐完全被具有铁路运输优势的芦盐赶出了这一市场^①。

和长芦不一样, 广东的盐税收入记录并不给人多深刻的印象, 只是在扩大税盐区域和贸易自由化方面, 广东做得较好。粤盐引地, 跨粤东、粤西及闽、赣、湘、黔等省。民国初年, 其行销地区, 统分省河与沿海两大区, 内又分为中、西、北、东、平、南 6 柜及潮桥、琼岩两区。中、西、北 3 柜, 由省河配盐运销, 称为省配; 东、南、平 3 柜, 靠近场区, 就场配运, 称为坐配。在 1911 年, 自由贸易已开始在中、西、北 3 柜实行, 后来得到丁恩支持, 挫败了地方官员和盐商重新建立垄断的企图。而在其余各柜及潮桥区则行包商制。1915 年在平南柜、潮桥设立稽核支所, 加强稽核力度, 并通过消除包税, 限制垄断, 致使广东的税盐从改革前的 1 954 821 担上升到 1917 年的 4 516 809 担, 盐税收入也从 1914 年的 715. 5 万元上升到 1917 年的 913 万元^②。随着 1916 年在平南柜等地废除垄断和包税制, 广东形成了一个可以和四川引盐地区相媲美的自由贸易区域。

三、山东、淮北、两浙和福建

在京广一线东部, 有山东、淮北、两浙和福建盐区。总的说, 这些地区的盐务稽核都很成

① Report by the District Inspectors, *Auditors and Collectors on the Reorganisation of the Salt Revenue Administration in China*, 1918, p. 26
② 《历年全国盐税收入分区统计表》, 载《选辑》(4), 南开大学 1991 年版, 第 66 页。

功。山东盐区，海岸线延绵2 000 余里，不便管理，并存在租借地威海卫和胶州，它们在中国司法管辖范围之外，是理想的盐走私地点。1914 年日本侵略的深入和 1915 年地方税收的增加使山东盐税稽核问题复杂化了。比如青岛生产的盐原是不允许运销到山东内地的，但在 1915 年大量的青岛海盐沿着胶济线走私到铁路沿线地区。稽核所采取一些措施使这些问题得到解决，一是加强对河运路线的控制，小清河源于济南，济南为津浦线、胶济线重要的大站，对小清河贸易路线的监管，是堵塞走私盐的有效方法；二是在黄河口附近的杨家口建立稽核支所，也使得对盐税征收的稽核扩大到盐场。但是，关键的难点在于山东东部的多山、岬形地区，这里每年违法生产 300—400 万担私盐，走私出口到西伯利亚和香港，提供了朝鲜消费盐量的 3/5，造成中国政府从奉天到广东的各个沿海城市的财政收入的巨大损失。这一问题，丁恩承认开始时是低估了，一直到 1918 年才得到认真处理，在沿海岸线设立税收官员和分支机构。据稽核分所的报告，这项计划遭到了地方的反抗，甚至在莱阳、海阳、即墨等地还发生了暴力冲突。尽管稽核分所面临着巨大的挫折，对海角的盐还是逐渐实现了控制，到 1922 年，有 148.21 万担的盐缴税了。稽核分所还于 1918 年与英国专员、日本官方经过谈判达成了反走私协定，也在一定程度上遏制了盐走私活动^①。

如下列所示，山东税盐数量显示了日据时期头几年的下降和 1917 年以后控制的恢复。

表 3 山东、淮北、两浙和福建 1914—1925 年税盐数量统计 单位：千担

年份	山东	淮北	两浙	福建
1914	2 582 037	—	1 904. 278	2 194. 197
1915	1 219 803	1 462 406	2 072 893	1 774 302
1916	1 069 614	2 952 759	2 308 789	861. 799
1917	1 261. 207	1 770 069	2 579. 215	1 292 807
1918	1 298 737	2 116 198	2 758 492	705. 737
1919	1 869 510	4 026 830	3 074. 616	754. 126
1920	1 992 900	2 828 563	3 134. 457	1 411. 402
1921	2 441. 268	2 472 540	3 248. 335	1 521. 044
1922	3 521. 038	2 759. 484	3 222 918	1 537. 003
1923	4 886 985	2 327. 510	3 350 726	1 414. 481
1924	4 376 555	1 799. 877	3 299. 106	821. 811
1925	3 792 831	2 768 902	3 289. 607	714. 757

资料来源：转引自 *The Modernation of the Chinese Salt Administration*；p. 133. 另同期山东、淮北、两浙和福建销盐数量统计，可参考《中国盐政实录》第 4 辑（上册）所提供的资料。

淮北的情况与山东相反，淮盐产于江苏北部海岸，沿水运路线贸易，或者向西去安徽，或者向南去扬子江港口。1914 年 4 月淮北稽核分所设立后，这一路线得到了有效的控制。实施集中税收，并废止了在西坝和正阳关征收的附加税；同期控制大运河贸易的票商垄断特权也被取消。表 3 淮北税盐数量反映了这种成功，显示在第一个十年（到 1920 年）几乎增长了百分之百。据张春统计，改革前淮北税盐数量约为 144 万担，到 1920 年增长约为 283 万担。

① Report by the District Inspectors, *Auditors and Collectors on the Reorganisation of the Salt Revenue Administration in China*, 1922, p. 8; 1918, pp. 12—14.

在两浙,从管理的角度看,盐务稽核面临着所有盐区中最大的困难:如何对高度城市化地区周边分布广泛的盐场实施稽核管理?改革为旧体制下无法处理的问题提供了一个成功的范例。旧体制着重于内陆水运盐的管理,然而问题在于主要的人口聚居地都沿着海岸线,由于盐场和人口密集的城镇地区很接近,因而很难建立起有效的征税机制。最棘手的是上海地区、扬子江南部的苏五属地区,所需的盐来自附近浙江杭州湾余姚和岱山的盐场。在如此近的水路上,查禁走私盐船相当困难。丁恩于1914年6月在上海建立松江稽核分所,把进入黄浦江的盐贸易置于有效的控制之下,并改变了上海居民点税收包租的旧规定。当时税收承租人每年付给政府96 000美元,作为回报他每年可以进口96 000担盐到上海居民点,而无须承担任何其他义务。1917年更改协议,由新承租人进口16 016担盐,每担缴税1.35美元,每年缴纳156 621美元。吴淞检查机构由稽核分所直接监管,税率也有提高,据估算,1919年上海承租人实际上进口了147 247担,支付给政府216 370美元,出租的价格是原先的近两倍^①。而自由贸易政策并未在两浙得到积极推行,垄断继续存在,然而苏五属和上海的配额限制提高了。两浙税盐数量的增长主要体现了强化的控制,这是丁恩在这个复杂的困难的地区取得的成就。

福建盐区的改革是在丁恩1916—1917年亲赴当地调查后发生的。福建贸易更依赖外销,在平均年份,约有75万担盐销往广东汕头地区,25万担销往浙江南部,特别是温州。过去,这里盐务管理的重心在于省内贸易,从福州沿闽江而上,这一路线被合理地控制住了,因而丁恩重点关注的是从福建外销到其它地区的盐。如厦门的莲河和靠近广东边界的诏浦两盐场,虽然已有征税机构,但事实上收入承包给了负责管理的官员,只要交足上级分配给征税机构的金额就别无义务。因此从1914年开始停止这种税收旧法,所有的税收款项都必须交付给福州的中国银行,从1917年开始所有的有关职员都成为稽核所的下属,并且闽盐外销的相关省份浙江和广东的主要关口也设立了稽核分所机构为强化管理服务。这一切使得闽盐的出口贸易比省内贸易得到了更好的控制。

而对贸易自由化,丁恩最初并未在福建提倡。1912年福建盐运使刘鸿寿领导下的当地盐务机构经政府批准,出资216万余元将商人运盐权力购回(包括商人欠税61万元),在全省除汀州8县外,一律实行官运官卖之制。自1913年5月21日起按照前清定额,每担缴税0.505元归入盐税帐内。1914年,归入银行团盐税帐内之款曾达202万余元。这种改革和丁恩的体系是不相容的,但他“并未提议更改致遗摧残盐务之口实”^②。然而自1917年考察了这一地区后,丁恩改变了他对政府的默许态度,自1918年起先开放闽侯等26县,以后陆续开放福鼎等5县,共计31县,福建最终被拉回自由贸易的轨道^③。

四、河东、云南和西北地区

河东覆盖了山西南部、河南西部和陕西东部,安邑县解池盐湖是河东盐的唯一产地。正如丁恩所写的“河东管理的改革……本身是简单的,所有要做的就是明确一个简单、直接的税,由

① Report by the District Inspectors, Auditors and Collectors on the Reorganisation of the Salt Revenue Administration in China, 1913—1917, p. 86. 1919—1921, p. 29.

② 前撰《近四十年代中国盐政之变迁》第215页。

③ 《1918年3月9日财政部呈大总统为拟改福建盐务专卖制度试行商销文》;《1918年8月1日福建盐运使署布告第24号》,载《选辑》(1),第270—273页。

一个征税机构负责征收,并检查是否有没有纳税的盐被运出盐湖”^①。在稽核所努力下,33县(山西10县、河南9县、陕西14县)的官运被削弱;同样河南和陕西对河东池盐的二次征税(每斤制钱13文及11文)也减少了;并加强了监控,防止盐从解池盐湖流失^②。但这些改革的作用是有限的,如表4所示,从1914—1925年,河东的盐产量仅有一次超过改革前张謇所估算的1910年的15899400担。由于地处边远,土匪横行,加之1919到1920年以及1922年发生的干旱和饥荒使得形势恶化,都对盐贸易产生不利的影响。此外,由于铁路运输带来廉价的芦盐也使池盐逐渐失去了它在河南的市场。丁恩在河东的改革自身陷于紧缩之中。

表4单位:千担

河东、西北和云南 1914—1925 年税盐数量统计

年份	河东	西北	云南
1914	1 110. 978	—	509. 370
1915	1 854. 000	468. 542	806. 417
1916	831. 000	661. 383	834. 998
1917	1 469. 400	561. 558	761. 137
1918	1 470. 600	695. 290	820. 375
1919	1 269. 300	691. 028	805. 796
1920	1 082. 700	611. 339	766. 120
1921	1 192. 800	893. 398	776. 757
1922	1 185. 900	884. 033	744. 790
1923	1 156. 000	—	690. 976
1924	1 137. 000	—	628. 581
1925	1 443. 000	1 045. 236	632. 192

资料来源:转引自 *The Modernization of the Chinese Salt Administration* p. 139. 另同期河东、西北和云南销盐数量统计可参考《中国盐政实录》第4辑(上册)所提供的资料。

注:西北数据系由口北、晋北和花定税盐量合计。

河东一边是西北地区,同样该地区的外部条件也阻碍了改革。花定盐区包括甘肃和陕西西部,以往税收权以低价出租给了批发公司,而租金还常常欠缴。更东边的晋北、口北和热河的运盐管理部门只在乎主要的贸易路线。在稽核所干预下,花定盐税收权的出租被禁止了,建立起多个征税点,不仅是为了控制花马和定北的盐湖,也包括藏盐和内蒙古阿拉善一带的小型盐湖。在晋北,首次对土盐实行限量销售,关闭了一批间歇性生产的盐场,并建立生产许可证制度,规定年产量不少于48担的盐场需要缴税。这些措施带来了税盐数量的大幅度提高。同期自由贸易也逐渐展开,但由于该地区不利的政治经济环境的制约,效果并不理想。

据表4有关数据,云南税盐数量明显进步。云南只有三组盐井:靠近昆明的黑井,大理地区的白井和位于南部的磨黑井,而且,多山的地形限制了运盐路线,因而易于控制。这里只有

① Report by Sir Richard Dane K. C. I. E., on the Reorganisation of the Salt Revenue Administration in China, 1913—1917. p. 92.

② 前撰《近四十年代中国盐政之变迁》,第230页。

92

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.

销岸的限制,并无专商的垄断,丁恩称赞云南的旧体系是“中国管理体系中最简单有效的”^①。为了更有效的控制,1916年在磨黑井、白井建立了稽核支所,后来在黑井也实施了稽核制度,市场销售实现了自由化,官运被禁止,同样三组盐井的销售地区的分割也废止了,无论何井产盐,纳税后可自由运销全省各地^②。

五、结 论

通过对各盐区的考察,笔者认为以下一些基本的认识应予以特别强调:

首先,中国广阔的盐区,千差万别的实际情况,方方面面的利益关系等等,决定了中国盐务管理的复杂性,决定了一个盐区实施的政策未必能在另一个盐区得以推行。在任何一个方向上,盐务改革都必须以它和当时当地的环境相互影响为条件,诚如丁恩所指出的“矧事事改革易惹起民间之反对,即令改革,亦以少为贵”,“试图打乱实际操作中的不同情况并建立统一的制度,弊远大于利”^③,针对各个盐区的不同情况采取不同措施的作法,在很大程度上确保了改革易于取得实效,上述各个盐区的发展情况充分地证明了这点。

其次,总体上看,改革在扩大政府权力,加强集中管理方面大体一致:所有盐区都建立了稽核机构,各盐区征税都是在中央政府的控制下进行的;扩展税区虽在不同地区遇到了不同问题,主要作法还是尽可能地将所有水路和陆路置于稽核控制之下。税盐量的增加在很大程度上来自于管理的加强。这其中盐务稽核系统,特别是与生产运输直接相关的稽核分所、支所机构的设置与运作在各地盐区改革中起到了重要的作用,它们在食盐的生产和储存,称量和放行以及对运输的控制等方面起到了原先盐务署机构所无法发挥的作用,是落实中央盐务改革政策、增加税收的最有效的职能部门。诚如民国盐政史专家曾仰丰所说“盐政改革,因缘稽核制度得以进行,具有相当成绩。……若就盐务而论,则机关新设,制度优良,既无旧染之污,且收整顿之效,实于改进盐法大有裨益”^④。另一方面,政府控制的加强一般也意味着管理成本的提高,如在西北盐区。但从全局着眼,由于稽核系统工作效率的提高,管理成本有下降的趋势,1913年盐务部门的管理成本占全部盐税收入的比重高达20.43%,1914年降至8.9%,1915年又降至8.5%,以后数年比重较前略有提高,但比起改革前的情形仍然是相当低的^⑤。

第三,1913—1918年各大盐区的改革,是辛亥革命中兴起的盐务改革运动的继续。在冲击旧的盐务体系,加速旧体制的崩溃方面,二者的目标是一致的。所不同的是,辛亥革命期间的盐务改革一开始就是无序的,局部的,而且遭到地方督抚和引商的反对,终因南京临时革命政府为时甚暂,大多成果未彰。而1913—1918年的改革,则凸现出政府在盐务管理现代化过程中扩张其职能所起到的积极作用。整个改革是在政府统一策划下,从管理系统、稽征制度、场产整理、运销体制等多方面一齐向旧体制发动合围,涵盖盐务的产、运、销、税、辑五大要政。从全国范围看,上述改革在各个盐区推广比较顺利,固然有多方面的原因,但政府主导作用无疑是极重要的因素。

第四,改革实践还表明,在收缩政府权力,开放市场方面,各地的情形差别很大。事实上,

① Report by Sir Richard Dane, K. C. I. E., on the Reorganisation of the Salt Revenue Administration in China, 1913—1917. p. 151.

② 《丁恩对整顿各地盐务之意见》,《1915年3月丁会办对于云南盐务之意见》,《选辑》(1),第207、270页。

③ 丁恩:《改革中国盐务报告书》第43节,载《中国盐政实录》第4辑(下册)。

④ 前揭曾仰丰:《中国盐政史》第128页。

⑤ 参见《北洋政府时期盐税收入支各项经费表(1813—1928年)》,载《选辑》(1),第448页。

自由贸易比其他改革措施对于中国的传统是一个更大的冲击,它不仅是盐政本身的变革,还包括了盐政以外的政府和社会结构性变迁,自由贸易尽管在部分地区实行了,却仍然是盐务改革的最不成功之处,改革效果亦因此受到很大的局限。

尽管如此,各地盐区改革绩效仍是显著的,从图 1 可见改革期间盐销量持续增长的趋势。

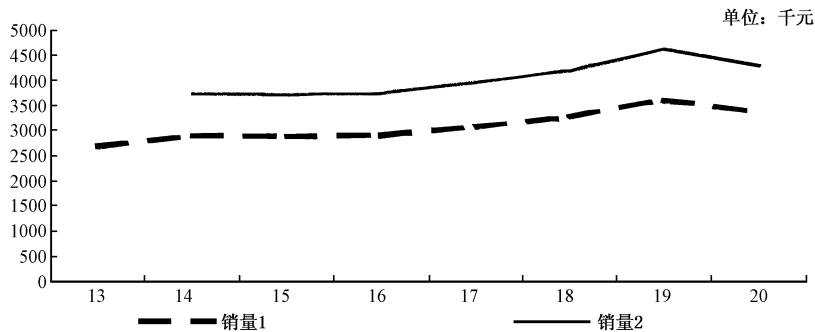


图 1 全国 1911—1920 年盐销量比较图示

本图根据下列有关资料编制:

- (1) 1911 年数据取自张謇《改革盐政计划书》。
- (2) 销量 1 系《中国盐政纪要》上册所收录的 1914—1920 年全国盐销量。
- (3) 销量 2 系《中国盐政实录》第 4 辑上册所收录的 1914—1920 年全国盐销量。

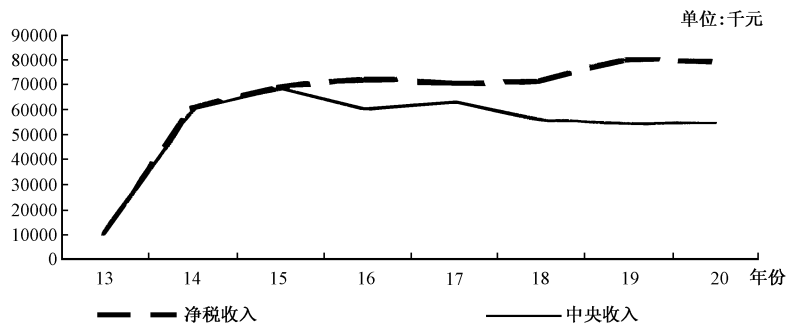


图 2 北洋政府 1913—1920 年盐税收入曲线图示

注: 净税收入是指收入总和扣除征税成本; 中央收入是北京政府的直接财政收入, 由净税收入扣除地方截留。

编制本图所需资料源于 S. A. M. Adshear: *The Modernization of the Chinese Salt Administration*; p. 100.

税盐数量的增长一般上意味着收入的增长, 从图 2 中, 可以看到在实现盐务改革的财政目标方面所取得的成就。值得注意的是, 从该图中也可看到与盐税总收入增加相比, 中央盐税收入呈现缓慢下降的趋势。这是由于南方一些省份地方军政当局截留盐税所致。这一事实说明民初盐务改革在统一盐税税率, 建立中央集权征税制一度取得成功后, 又受到挫折。